

L'INTERCOMMUNALITE : A LA RECHERCHE D'UNE REELLE EXISTENCE INSTITUTIONNELLE

par Julien Lix,
vacataire à l'Université Toulouse 1 sciences sociales

« Sans culture commune, les hommes d'aujourd'hui
ne peuvent être reliés et ils doivent se contenter
d'être juxtaposés » Claude Tannery¹

« Il faut transformer la lucarne d'Alain Lambert en fenêtre de tir. »² Le 10 janvier, à l'occasion de ses vœux, Marc Censi, président de l'ADCF³, s'est déclaré confiant dans l'avenir : « Nous jouons désormais dans la cour des grands. [...] Dans un contexte d'effervescence législative, c'est une nécessité car l'intercommunalité est la grande oubliée des réformes ». C'est ainsi que l'on a pu observer dès le début de l'année 2008, l'ADCF et l'ACUF⁴ se réunir autour de trois principes, qui guident l'action commune des deux associations : « La pleine consécration institutionnelle du fait communautaire, la représentation systématique et spécifique de l'intercommunalité dans les instances nationales de consultation des pouvoirs locaux et l'affirmation des fonctions d'autorité organisatrice confiées aux intercommunalités dans des grands domaines de politiques publiques [...] »

¹ A. MALRAUX, *L'agnostique absolu ou la métamorphose comme loi du monde*, 1992, p. 150.

² Rapport du groupe de travail Présidé par Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, décembre 2007.

³ Assemblée des communautés de France : www.adcf.asso.fr

⁴ Association des communautés urbaines de France : www.communautes-urbaines.com

En effet, avec la constitution de 2 588 communautés, rassemblant désormais plus de 91 % des communes et 54,2 millions d'habitants, le développement de l'intercommunalité -à fiscalité propre- constitue l'une des réformes institutionnelles les plus significatives qu'ait connues notre pays sous la V^{ème} République. « Révolution silencieuse » à ses prémices, l'intercommunalité a très récemment subi une période de désordres et de critiques, sur fond d'insatisfaction à l'égard de l'acte II de la décentralisation et par pas moins de six rapports publics⁵. Néanmoins, si l'analyse de ces rapports est souvent sans appel, nous choisirons de nous inscrire dans une démarche bienveillante pour l'intercommunalité en essayant de la conforter pour l'avenir. Pour cela, nous nous appuyerons sur l'historiographie de la coopération intercommunale prise dans sa forme communautaire à travers le tissage de liens de solidarité ou communautaire et en l'arrimant à quelques-unes des grandes problématiques qui structurent la recherche en sciences sociales, en sciences politiques comme en histoire contemporaine.

L'idée du regroupement communal n'est pas récente. La France a choisi de privilégier le territoire de base en maintenant la commune envers et contre tout, tout en ayant conscience que celle-ci n'avait une réelle existence économique et financière, qu'à partir d'une certaine taille démographique. Néanmoins, tout comme en Europe, le regroupement communal en France participe d'un même mouvement de fond : solidarité, proximité, illustrations d'une socialité primaire fondée sur les liens proxémiques de reconnaissance, d'efficacité de l'action publique, autant d'éléments constituant un plaidoyer pour l'apparition en France d'une « quatrième voie » entre État et local, dont on peut se demander si la « communauté moderne », après s'être un temps fourvoyée dans l'essentialisme identitaire de la commune, uniformisante et universalisante, ne constitue pas le lieu « naturel » de la modernité des expressions des relations sociales, d'innovations politiques et juridiques.

En s'intéressant de plus près à cette notion de communauté, on remarque que durant plus d'une centaine d'années, et encore parfois

⁵ Rapport du Conseil économique et social, *Intercommunalités : quel devenir ?*, 2005 ; Rapport de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, Hervé MARITON, *Quand le contribuable se rebiffe*, 2005 ; Philippe PEMEZEC et Patrick BAUDOUIN, *Le livre noir de l'intercommunalité*, 2005 ; Rapport public de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005 ; Rapport de l'observatoire de la décentralisation du Sénat, Philippe DALLIER, *Bilan et perspectives de l'intercommunalité*, 2006 ; Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, Pierre RICHARD, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

aujourd'hui, la notion de « communauté » a été appréhendée en contradiction avec celle de « modernité ». Communauté chrétienne, unité cellulaire et synthétique, elle s'est donnée de multiples visages. Pourtant, c'est bien dans une dimension projective que peut se désamorcer la posture conservatrice de la communauté, se manifestant alors avant tout comme un opérateur logique pour penser la modernité. Indicateur d'une crise intrinsèque à la modernité, la communauté se révèle à la fois expérience primitive et lieu de convocation d'un possible à faire advenir. La communauté, structure nouvelle dans l'histoire de l'administration française, a toujours su évoluer jusqu'à muter : aménagement du territoire, réforme du territoire, mutation des territoires et des institutions deviennent le triptyque de la dynamique décentralisatrice par laquelle la communauté va se nourrir pour constituer cette « quatrième voie ». L'intercommunalité peut alors nous apparaître comme un élément fédérateur de ces questionnements, car directement issue de cette dynamique décentralisatrice et devenue un lieu de croisements, de mélanges, de métissages, d'innovation, de créativité.

Aujourd'hui, au cœur de la « postmodernité » décentralisatrice, nous nous situons à une époque qui ne maîtrise sa modernité qu'en s'interrogeant sur les formes de communauté dont elle est capable et sur celles qui sont impossibles pour elle ; alors il n'est pas de réflexion possible sur sa capacité d'innovation et d'intégration qui fasse l'économie d'une analyse des modalités d'association ou de dissociation. Ainsi, il apparaît que le modèle communautaire contemporain - étudié à travers le prisme de la coopération intercommunale, pris dans la polysémie de ses concrétisations historiques, sociales et de ses théorisations juridiques - en rompant avec la complexité séculaire de l'interrogation communale, est susceptible de s'articuler autour des principes issus des lois de décentralisation, lui permettant d'inventer une nouvelle solidarité et d'élaborer des formes progressives d'intégration dans le paysage institutionnel local français. Il est néanmoins indispensable d'effectuer au préalable une description succincte à la fois de l'idéal typique et historique des formes considérées comme « communautaires » au sein de la modernité française, pour fixer comment la complexité séculaire de ce modèle s'est établi au fil de l'histoire sociologique et juridique en France.

I - La complexité séculaire des questionnements du communautarisme

La société des hommes est par nature complexe. Dans son histoire, l'homme a élaboré plusieurs structures afin d'encadrer et d'organiser le développement de sa société. Le cadre formé par la communauté apparaît

comme le plus complexe et a une importance fondamentale dans l'organisation de la vie locale. Cette communauté d'hommes, communauté villageoise, devenue d'habitants avec la sédentarisation agricole, va constituer une instance de régulation essentielle pour la vie agricole : gestion des terres et des ressources communautaires. C'est ainsi que vont naître les premières véritables formes de coopération entre les hommes, sur la base du volontariat et de la solidarité, afin de mieux vivre sur leur territoire. Mais avec l'entrée du corps social de la communauté en politique, c'est l'entrée de la notion de communauté dans une nouvelle modernité qui apparaît, celle de la saisie du fait communautaire par l'Etat, soucieux d'organiser son territoire. La forme communautaire devient alors, un outil pour traiter des « questions d'intérêt commun » et de « développement des territoires », dont l'Etat a largement encouragé voire contraint à sa réalisation tant les communes rurales qu'urbaines.

A - Les constructions volontaires du communautarisme : la volonté humaine

A travers les différentes formes de regroupements, l'union a traversé l'histoire sans véritablement arriver à bon port si l'on veut bien considérer que le seul statut vaut consécration. Les hommes ont toujours su se regrouper, soit pour leur permettre de subsister en exploitant et partageant les terres agricoles, soit pour mieux se protéger ou se défendre. C'est ainsi que dès le Moyen-Age le territoire, comprenait un grand nombre de communautés d'habitants regroupés autour d'une paroisse. Ces motifs premiers de regroupement n'ont pas su résister au mouvement révolutionnaire et à l'installation de notre organisation administrative territoriale. Toutes ces organisations se sont effacées, à mesure qu'ont disparu les raisons qui les avaient portées pour laisser place à une organisation politique de la communauté.

Ainsi nous étudierons ces premières formes communautaires afin de situer les liens qui animent les hommes à vivre ensemble de façon volontaire pour, par la suite, avec la Révolution, qui a organisé le territoire sur la base de la contrainte et de l'autonomie communale, observer l'incompatibilité entre les nouvelles structures administratives et ces ententes humaines hors norme.

1 - La primauté de la volonté humaine à l'origine de la communauté

Si l'organisation de l'homme dans l'espace est polymorphe, elle touche néanmoins les besoins et les aspects les plus banaux de la vie au quotidien. Au fil du temps et de l'évolution de ses besoins, l'homme va faire émerger

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

de nouvelles attentes dépassant son intérêt individuel répondant alors à celui des domaines d'intérêts collectifs : église, fortifications, routes. De nouvelles règles vont alors régir les différents rapports et le déroulement de toute la vie sociale en leurs seins, voire entre d'autres communautés qui ont vu apparaître ce nouveau besoin sans pour autant trouver comment le satisfaire. Nous retrouvons cette idée de complexification des besoins et des relations à travers le passage de la communauté villageoise à la collectivité villageoise.

a - La communauté villageoise

Si la communauté a un sens proche du mot «collectivité», elle insiste davantage sur l'intensité de ce qui est mis en commun, sur ce qui réunit et rassemble avec une affectivité commune. Elle se caractérise par des liens sociaux primaires puissants. Il y a communauté lorsque les rapports entre individus sont directs, intimes et authentiques⁶. Parler de communauté villageoise, c'est donc mettre au centre les liens sociaux entre les individus qui la composent, ce qui constitue la base de leur intervention dans le cadre du village, considéré comme un territoire vecteur d'enjeux communs, porteur d'une histoire commune, vécu au quotidien.

La communauté villageoise a pris naissance aux premiers temps du Moyen Âge comme communauté d'exploitants. La communauté villageoise tend à se confondre avec la communauté paroissiale ; c'est d'ailleurs dans l'église, ou sous son porche, que se font les « assemblées d'habitants ». La collectivité villageoise doit alors être considérée comme une unité sociale intégrée. Néanmoins, la communauté villageoise va obtenir, une existence légale et une personnalité juridique, lorsque s'affirme, avec l'époque moderne de la centralisation administrative, sa qualité de communauté fiscale, réclamant le paiement de la taille royale⁷. Ce sont des collecteurs élus par la communauté qui en font la répartition de détail entre tous les membres. Vient s'ajouter éventuellement une « crue »⁸, car c'est la seule source de revenus de la communauté. Jusque là l'impôt permettait de

⁶ Pierre-André TREMBLAY, *Des communautés au communautaire : avancée de la société civile ou retour du refoulé*, Des communautés au communautaire, CHICOUTIMI, UQAC-GRIR, Collection Développement régional, octobre 1998.

⁷ À l'époque médiévale, la taille est prélevée par le seigneur sur les sujets de son domaine en contrepartie de sa protection. Les nobles et les clercs en sont exempts tandis que les serfs sont déclarés « taillables à merci ». À partir du XII^e siècle, les communautés villageoises revendiquent l'« abonnement de la taille » afin de régulariser le montant et la périodicité de cette redevance arbitraire.

⁸ Impôt supplémentaire destiné à l'entretien des troupes.

répondre aux besoins immédiats du seigneur. Ces impôts vont par la suite s'institutionnaliser et se lier à l'économie pour devenir un réel élément d'action politique. Ainsi la conception communautaire du village comme îlot social, va apparaître comme à l'écart des rapports sociaux économiques dominants. Mais ce n'est qu'avec la Révolution, que va dominer la conception technocratique selon laquelle la communauté villageoise n'existe plus, sauf comme cadre juridique et fiscal formel, c'est-à-dire comme collectivité villageoise, la vie communautaire s'est alors transformée en une vie collective.

b - La collectivité villageoise

La collectivité est une entité abstraite regroupant des individus définis par l'appartenance à un même territoire ou à une même institution. Les individus en sont ou non clairement membres en fonction de caractéristiques les définissant : naissance, nationalité, culture, habitat, religion, engagement idéologique ou éthique, appartenance professionnelle...

De communauté quand se nouent des relations entre ces habitants, le fait communautaire devient un fait collectif en se superposant puis se substituant au lien communautaire, caractéristique de la communauté, devenant un lien sociétal fondé sur la dépersonnalisation des relations interindividuelles, la rationalité et le calcul qui caractérisent la vie dans le village moderne, la collectivité. La collectivité est devenue, au fil des siècles, un maillon dans l'organisation de l'État ; elle est alors « collectivité territoriale » ou « commune » au sens actuel de ces termes par l'établissement d'un lien politique et juridique⁹.

⁹ Jean-Pierre JESSENNE, « De la citoyenneté proclamée à la citoyenneté appliquée : l'exercice du droit de vote dans le district d'Arras en 1790 », *Revue du Nord* tome LXXII, n° 288, octobre-décembre 1990, p. 789-839 ; Jean-Pierre JESSENNE, *Des provinces aux départements : l'exemple du Nord et du Pas-de-Calais*, Lettre d'information du Centre d'histoire de la région du Nord et de l'Europe du Nord-Ouest. Journée du Centre, 10 novembre 1990, *Nos départements ont 200 ans*, p. 19-23 ; Jean-Pierre JESSENNE, *La mise en place des administrations locales dans le Pas-de-Calais en 1790 : adhésions et conflits*, Roger DUPUY, *Pouvoir local et Révolution, la frontière intérieure*, Actes du colloque de l'université de Rennes II, septembre 1993, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1995, p. 169-192 ; Jean-Pierre JESSENNE, *Du sujet au citoyen, la participation rurale aux affaires publiques de l'Ancien Régime au Consulat*, Ghislain BRUNEL et Jean-Marc MORICEAU, *L'histoire rurale en France*, p. 123-132.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

Au fil des XVIII^e et XIX^e siècles, il est indéniable que l'interdépendance entre les territoires s'accroît et avec elle l'intégration de ces territoires se multiplie mais pour autant ne progresse pas. Prenons les précautions de préciser que cette intégration ne signifie pas absorption dans un ensemble uniformisé mais plutôt évolution progressive vers l'amalgame entre des singularités locales et des normes sociales, culturelles et politiques générales. La formule « intégration des territoires » nous situe pleinement au cœur de la problématique de cette coopération intercommunale qui suggère indéniablement les caractères originaux de l'histoire locale française, formule qui a dû se poser au moment de la Révolution pour organiser administrativement notre territoire.

2 - *La transcendance de la volonté humaine à l'origine de la commune*

Il faut ici mettre l'accent sur un siècle de transition, de mutation marqué par les manifestations diverses de l'organisation administrative et territoriale dont le bouleversement révolutionnaire a participé. Ainsi dès 1789, devant l'Assemblée constituante, Thouret, Siéyès et Condorcet plaidaient pour la création de quelques 6 500 grandes municipalités, alors que Mirabeau défendait au contraire la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime.

La période 1787-1802 occupe une place centrale de l'histoire sociale et politique comme association de deux dynamiques indéfectiblement liées. La première résulte du heurt entre des conceptions antagonistes de la souveraineté dans l'État-Nation. La seconde dynamique est celle des collectivités territoriales, du pouvoir local et de la participation politique des citoyens. Cette période est tout d'abord marquée dès 1790, par la greffe d'une auto-administration intégrée à la nation nouvelle, ce qui semble réussir parce qu'elle se marie bien aux traditions communautaires. Néanmoins, l'idée de sauvegarder l'unité nationale perdure et un chassé-croisé s'opère entre les options girondines et montagnardes contredisant l'usage usuel du terme jacobin. Ce n'est qu'avec la loi de frimaire an II (décembre 1793) qui met en place la centralisation que cesse la polémique. Elle n'aboutit pas pour autant au contrôle effectif des pouvoirs locaux¹⁰.

Ce n'est qu'après l'échec des formules territoriales expérimentées sous le Directoire, que l'autocratie consulaire et impériale finit par assortir la

¹⁰ Jean-Pierre JESSENNE, *The Land : redéfinition...* La dimension politique et territoriale est développée dans un article des *Annales historiques de la Révolution française* : Jean-Pierre JESSENNE, « L'unité de la République et la pérennité des collectivités locales en 1793 : deux logiques politiques antagonistes ? »

centralisation absolue des impulsions nationales avec le « laisser faire » du jeu du pouvoir local pourvu que les exigences générales de l'État soient satisfaites. Ainsi la France se singularise au XIX^e siècle par un décalage manifeste entre l'instabilité des régimes politiques et la pacification globale des rapports entre les collectivités villageoises et l'État grâce à une administration dirigée mais coulée dans le réseau des hégémonies établies et majoritairement reconnues.

Au travers de ces transformations tâtonnantes, se redessinent des traits saillants des comportements politiques villageois. Il s'avère d'abord que les dynamiques collectives sont le plus souvent irréductibles à une logique unique. La « politisation » ne peut donc qu'être relative et fluctuante ; tantôt une synergie de fusion dans un mouvement général se développe en 1789-1790, tantôt le repli « localocentrique » prédomine sous le Directoire. Dans un tel contexte d'évolution non linéaire ou uniforme, l'intégration nationale ne peut se conjuguer qu'au pluriel et par le recours à la contrainte, au regroupement communal par la volonté étatique.

B - Les constructions institutionnelles du communautarisme : la contrainte étatique

Les constituants de 1789 ayant sacrifié la rationalité administrative sur l'autel du pragmatisme politique, notre organisation politico-administrative moderne s'est bâtie sur les bases d'un découpage hérité de l'Ancien Régime, rendant notre carte communale inadaptée et archaïque au regard des problèmes liés au développement urbain et économique de la France aujourd'hui, nous obligeant à réduire le nombre des communes. Les premières tentatives de fusion étant un échec, c'est la voie de la coopération intercommunale qui fut retenue comme la plus rationnelle administrativement. Très schématiquement, nous pouvons distinguer deux grandes périodes depuis la grande loi municipale du 5 avril 1884. Cette histoire est marquée par l'élaboration et l'évolution des outils juridiques de la coopération intercommunale et par le rôle assigné à la communauté ou collectivité à chaque époque par le législateur.

1 - La coopération intercommunale de « gestion »: un outil pour traiter des « questions d'intérêt commun »

Avec la loi municipale du 5 avril 1884, est ouverte la possibilité pour les Conseils municipaux de constituer des « ententes » dans le cadre desquelles

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

des « questions d'intérêt commun »¹¹ pourront être débattues au sein de « conférences » où chaque Conseil municipal sera représenté et dont les décisions devront être ratifiées par ces Conseils. Le législateur a ainsi posé les bases d'une coopération fondée sur la simple association de communes dans le but de la gestion de service, formule qui restera jusqu'en 1959 la seule, date à laquelle l'Etat à travers le législateur prendra conscience de l'impérieuse nécessité du développement des services pour la France. Fort de sa réussite en milieu rural, l'Etat va souhaiter relancer voire imposer la forme communautaire en milieu urbain malgré une forte résistance.

a - L'association des communes rurales en syndicat

Dans ce cadre législatif, les conseils municipaux pourraient « faire des conventions à effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ». Néanmoins, « l'expérience a démontré que ces dispositions sont insuffisantes lorsqu'il s'agit de services qui nécessitent une entente suivie et un effort prolongé »¹², si bien que la loi du 22 mars 1890 adjoint à la loi municipale du 5 avril 1884 un titre VIII « des syndicats de communes » permettant aux communes de s'associer au sein d'un établissement public investi de la personnalité civile en vue d'une « œuvre » ou d'un « service d'utilité intercommunale ». Ce n'est qu'avec la loi du 22 mars 1890 que les bases de la coopération intercommunale sont jetées.

Le syndicat permet l'association de plusieurs communes en vue de la production d'un seul service public. Il est souple, particulièrement adapté aux communes rurales car destiné à la création et à l'entretien d'établissements d'assistance, industriels ou agricoles, à l'établissement d'un réseau de voiries d'intérêt collectif, de moyens de transport en commun,

¹¹ La circulaire du 15 mai 1884 relative à l'application de la loi du 5 avril 1884, du ministre de l'Intérieur est évoqué pour les communes « l'exécution et l'entretien d'ouvrages dont chacune doit profiter, tel un pont destiné à relier leurs rues ou leurs chemins, une digue indispensable pour protéger leurs territoires, un canal nécessaire soit pour assainir ou irriguer les terres comprises dans leurs circonscriptions, soit pour fournir aux habitants l'eau dont ils ont besoin. Elles peuvent également avoir intérêt à réunir leurs ressources pour la fondation de certaines institutions, notamment d'établissements de bienfaisance ou d'écoles professionnelles. » (commentaire des articles 116, 117 et 118 – Ouvrages ou institutions intéressant plusieurs communes).

¹² G. NOVARINA, S. MARTIN, *Circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 10 août 1890, La décentralisation, décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros Alternatives – ADELS, 1988, p. 89.

d'éclairage, de canaux¹³ et est peu contraignant pour l'autonomie communale. Même si le ministère de l'Intérieur « engage les préfets à user de leur influence pour répandre cette innovation »¹⁴, le succès n'est pas immédiat. En effet, une vision restrictive de l'intervention communale par le Conseil d'Etat, chargé de créer par décret les syndicats, l'encourage à mettre en place un strict contrôle d'opportunité en la matière¹⁵. Il a fallu attendre la loi du 13 novembre 1917, pour que le pouvoir d'autorisation de création des syndicats soit transféré du Conseil d'Etat au préfet. Ainsi et avec le développement des services publics en réseau et avec le pouvoir d'intervention reconnu aux communes et, par extension, aux syndicats pour leur création et leur gestion¹⁶, le nombre de syndicats explose. Si le succès a été long à venir puisque on en compte moins d'une dizaine en 1897¹⁷, on peut observer qu'avant la seconde guerre mondiale 24 054 communes ont confié une de leurs compétences à près de 2 200 syndicats¹⁸.

Néanmoins, à 97 % ruraux et si le succès de la formule syndicale ne se dément pas après le conflit, elle apparaît inadaptée aux problèmes spécifiques que connaissent les communes urbaines pour la gestion de leur développement. En effet, au-delà de l'équipement de ces communes, apparaît la nécessité d'une cohérence d'ensemble que la simple association syndicale de communes rurales ne semble pas pouvoir assurer. L'idée d'un second niveau administratif fait son chemin. C'est ainsi que les ordonnances du 5 janvier 1959 introduisent des transformations importantes pour les syndicats intercommunaux en simplifiant leur création sur décision d'une majorité de commune. Elles instituent la formule du district urbain plus adapté aux communes urbaines, marquant ainsi le début d'une résistance de ces dernières face à une forte volonté étatique en vue de les contraindre au regroupement communal.

¹³ M. BLOCK, E. MAGUERO, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Nancy, Berger-Levrault et Cie, 5^{ème} éd., 1905, p. 813.

¹⁴ Circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 10 août 1890.

¹⁵ V. LEYDET, *Le syndicat de communes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936 ; H. REGISMANSET, *Les syndicats de communes : étude sur la loi du 22 mars 1890*, Paris, Ed. A.Rousseau, 1897.

¹⁶ Outre des compétences clairement circonscrites qui neutralisent l'opposition du Conseil d'Etat à l'exploitation directe d'ouvrage dont un syndicat a assuré la maîtrise d'œuvre, les décrets-lois du 5 novembre et du 28 décembre 1926 donnent aux communes et, par extension, aux syndicats, le pouvoir de gérer en régie tout service public industriel et commercial.

¹⁷ H. REGISMANSET, *Les syndicats de communes : étude sur la loi du 22 mars 1890*, Paris, Ed. A. ROUSSEAU, 1897.

¹⁸ V. LEYDET, *op. cit.*

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

b - La difficile association des communes urbaines

C'est donc avec la fin des années 1950, que l'Etat, soucieux du développement économique du territoire national, va encourager les communes urbaines à s'équiper. « Aujourd'hui, la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs dans une perspective d'aménagement du territoire est bien l'objectif fondamental de la politique de regroupement des communes »¹⁹.

Le district urbain va constituer une première étape vers « la formation d'une nouvelle collectivité territoriale unitaire »²⁰. Mais le pouvoir central se ménage la possibilité d'en imposer la création et le dote de compétences obligatoires²¹. L'Etat lui attribue une partie des taxes locales lui permettant une relative indépendance financière vis-à-vis des communes membres. Toutefois, alors qu'une transformation importante des SIVU²² en SIVOM a été envisagée par l'extension de leurs compétences, on ne compte que 120 SIVOM²³, en 1963. C'est un échec pour les districts urbains qui ne sont en 1969 que 81 et regroupent seulement environ 500 communes. De plus, seule une dizaine des 41 agglomérations de plus de 100 000 habitants a adopté la structure districale.

L'Etat restant sur un échec, un premier revirement de logique se produit en 1966. Puisque « un trop grand nombre de communes nuit à un bon exercice du pouvoir local » et n'est pas adapté à la technique des services publics, « il faut que les communes se regroupent sous une forme ou sous une autre »²⁴. L'Etat invente alors la communauté urbaine²⁵, privilégiant l'approche fonctionnelle, dans l'idée de repousser les limites territoriales qui « constituent bien souvent des entraves artificielles à une exploitation rentable et cohérente [...] ». La création de cette structure est suivie d'un transfert massif de compétences et est imposée aux agglomérations de

¹⁹ J. TRORIAL, H. ASTIER, « La réforme communale et l'aménagement du territoire : où en sont les regroupements de communes », *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n° 15, 9 avril 1966, p. 19.

²⁰ M. BOURJOL, *Les districts urbains*, Berger-Levrault, p. 207.

²¹ La gestion des centres de lutte contre l'incendie et des services municipaux de logement.

²² Syndicat intercommunal à vocation unique.

²³ Syndicat intercommunal à vocation multiple.

²⁴ J. de KERVASDOUE, L. FABIUS, M. MAZODIER, F. DOUBLET, « La loi et le changement social : un diagnostic ; La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, XVII, n° 3, p. 424.

²⁵ Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. La rupture est aussi juridique. La communauté urbaine rompt définitivement avec le principe de spécialité sensé régir le fonctionnement de tout établissement public. Elle détient le pouvoir fiscal et s'apparente à une véritable fusion communale²⁶. Si la résistance politique et sociale semble forte, l'Etat attend néanmoins de ces groupements qu'ils parviennent à supplanter les communes : « Certes, initialement, la cohérence psychologique, l'âme du groupement pourra être moins forte que l'attachement à la commune ; l'important est qu'elle puisse progressivement s'épanouir »²⁷, au détriment du second, sans doute.

Cependant, avec la loi Marcellin du 16 juillet 1971 l'Etat prend conscience qu'il faut ménager les intérêts locaux et ne pas continuer à imposer par une action autoritaire le regroupement. Le département accompagné de groupes de travail sous la tutelle du préfet aura pour tâche d'établir des plans de fusion et de regroupement de communes. Ce fut un nouvel échec qui discrédita durablement l'idée de fusion communale.

Alors que le début des années 1980 est marqué par le mouvement de décentralisation qui redéfinit et élargit les compétences des collectivités territoriales, il semble que la question d'un nouveau découpage territorial soit écartée²⁸ ne reprenant que quelques propositions du rapport Guichard²⁹ : la principale préconisation, selon laquelle la coopération intercommunale doit dépasser le niveau de la gestion en commun de services techniques pour déboucher sur de nouveaux centres de pouvoirs, est laissée de côté car elle conditionnait le transfert de compétences et des ressources correspondantes au regroupement préalable des communes.

2 - *La coopération intercommunale de « projet » : un outil pour traiter des « questions de développement territoriaux »*

Avec les années 1980, les limites de la décentralisation devenant de plus en plus perceptibles les différents niveaux de pouvoirs publics se sont mobilisés pour relancer le couple décentralisation/coopération intercommunale. Ce n'est qu'au début des années 1990 que l'État mobilise à

²⁶ Elle entraîne le transfert de propriété des meubles et immeubles afférant à l'exercice des compétences obligatoires et facultatives et aussi le transfert du personnel des services concernés.

²⁷ J. TRORIAL, H. ASTIER, art. cit., p. 20.

²⁸ La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ne font pas référence au regroupement communal.

²⁹ Rapport Olivier GUICHARD, *Vivre ensemble*, 1976.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

nouveau les thématiques de l'aménagement du territoire et de la rationalité économique sur le registre de la coopération « de projet », imaginant un projet territorial de développement économique et l'homogénéisation locale de la fiscalité des entreprises. Le discours dominant a ainsi tendance à opposer coopération intercommunale dite « fonctionnelle » ou « de gestion » et coopération intercommunale « de projet », la première, traditionnelle et peu valorisée, concernant essentiellement les réseaux et équipements collectifs, alors que la seconde, plus noble, prendrait en charge la question de l'élaboration et la mise en oeuvre de projets de développement économique territoriaux.

Ainsi, la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République³⁰, à travers la promotion de la coopération intercommunale « de projet », entend relancer le processus de construction d'un second niveau d'administration locale sur l'ensemble du territoire grâce à la constitution de communautés de villes et communautés de communes dotées de compétences de plein droit et de compétences facultatives, ainsi que d'une fiscalité propre à partir des indications de « schémas départementaux de la coopération intercommunale ».

De même, la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire cherche à développer une intercommunalité moins formelle mais, en quelque sorte, de deuxième niveau, à travers la notion de « pays ». Dans cette loi, l'Etat démontre une souplesse nouvelle en recherchant un équilibre entre rationalisation de l'administration territoriale dans l'objectif d'une clarification des compétences et d'une diminution du nombre des EPCI³¹ et respect des dynamiques locales de développement spontané. De même, l'Etat confirme son souci de favoriser une coopération de projet, en facilitant les évolutions au sein d'une même forme d'EPCI et les glissements entre les différentes formes d'EPCI existantes et/ou créées par la loi ATR. D'une façon générale, l'initiative est laissée aux communes, tant pour la définition du périmètre, que pour le choix des compétences ou encore, dans une certaine mesure, le choix du dispositif financier.

La loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale va essayer de prolonger ce mouvement tout en

³⁰ La loi d'administration territoriale de la République de 1992 est le point de convergence d'intérêts divers : le souci de l'Etat de déconcentrer ses services, la volonté des régions de trouver un cadre territorial pertinent pour mettre en oeuvre leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire, l'accélération du processus européen, le désir des communes d'assumer plus efficacement leurs nouvelles compétences.

³¹ Etablissement public de coopération intercommunale.

essayant de l'optimiser. En effet, la loi dite Chevènement de 1999 essaie de renforcer et de simplifier la coopération intercommunale en instituant un cadre nouveau, la communauté d'agglomération, en redéfinissant des cadres déjà existants, la communauté urbaine, les agglomérations nouvelles et la communauté de communes, et en supprimant les districts ainsi que les syndicats. Destinées à remplacer le statut des communautés de villes, les communautés d'agglomération exercent deux fois plus de compétences obligatoires que les communautés de communes et que les anciennes communautés de villes, mais fonctionnent également sur le mode de la subsidiarité avec l'application de la notion d'intérêt communautaire. Conçue comme un moyen de surmonter les obstacles à la coopération intercommunale, la loi donne au préfet la possibilité de contraindre, sous certaines conditions, des communes opposées à l'intégration dans un EPCI d'y être automatiquement associées. C'est l'une des dispositions les plus controversées de la loi : beaucoup d'élus locaux ont en effet considéré que cette contrainte était contraire à la règle constitutionnelle de « libre administration des collectivités locales », et qu'elle remettait en cause le principe d'autonomie des pouvoirs locaux.

Ainsi, on peut conclure que les tentatives d'imposition d'une intercommunalité rationalisée n'ayant eu que peu d'effets positifs à leurs débuts, il a semblé à l'Etat plus efficace d'approfondir les mécanismes d'incitation, par des lois proposant des aménagements aux statuts existants ou en en proposant de nouveaux. L'objectif était d'aboutir à des structures intercommunales plus intégrées en termes de compétences et de fiscalité. C'est donc au travers de ces formes institutionnelles que la notion de communauté a été saisie par le droit public et a laissé en suspens, la question de l'avenir de l'intercommunalité. « Les juristes reconnaissent eux-mêmes la difficulté de définir l'intercommunalité en termes juridiques »³². « En conséquence, les territoires ne peuvent être manipulés au gré des nécessités techniques, car ce sont des espaces de vie, produits d'une histoire et créateurs d'identité »³³ ; la notion « d'espace de solidarité » introduite par la loi de 1992 fait florès³⁴ ; autant que celle de « bassin »³⁵. Peut-on dire que

³² Maurice BOURJOL, « L'intercommunalité. Réflexion autour d'un mythe », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992

³³ Jacques CAILLOSSE, « Sur quelques lieux communs de l'intercommunalité », *Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

³⁴ Jacqueline DOMENACH, « L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance nobiliaire ? », *Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994 ; Bernard LEROUSEAU, *L'intercommunalité, La commune, l'Etat et le droit*, dir. M. BOURJOL, LGDJ,

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

L'Etat a réussi grâce à plus de cent ans de lois, en particulier avec celles de 1992 et 1999, à mieux intégrer à travers ces structures, l'indispensable lien communautaire tel que nous l'avons étudié et ce au vu de l'acte II de la décentralisation et de certains principes qui en découlent ?

II - Les configurations de l'intégration institutionnelle du communautarisme

« Exposée à des critiques visant aussi bien son coût, son opacité institutionnelle, que le caractère sous-optimal de ses périmètres, l'intercommunalité est à la croisée des chemins... »³⁶ Néanmoins, « si l'achèvement et le remaniement de la carte de l'intercommunalité devraient en tout état de cause déboucher, dans les cinq à dix prochaines années, sur une profonde rationalisation de notre organisation territoriale sans qu'il soit pour autant possible, à ce jour, d'en avoir une représentation géographique précise »³⁷, il semble qu'aujourd'hui l'intercommunalité soit prête à franchir un nouveau pas : passer d'une phase de para-communalité vers une phase de supra-communalité pour enfin envisager sereinement sa transition d'échelon de gouvernance publique à celui de collectivité territoriale « chef de file ».

A - De la para-communalité à la supra-communalité : l'intégration par un apprentissage des structures de coopération intercommunale

Phénomène aujourd'hui irréversible, l'intercommunalité est arrivée à une phase de « plateau »³⁸. Elle doit trouver comment construire une solidarité entre les communes. Cela doit se faire en clarifiant le concept de solidarité et en s'affirmant dans le paysage institutionnel local, passant alors du rôle de partenaire privilégié des communes, sorte de satellite communal,

1990 ; Yves JEGOUZO, « La décentralisation et la ville », *Décentralisation. Bilan et perspectives*, n° spécial, *AJDA*, 20 avril 1992.

³⁵ Robert HERTZOG, *Les responsabilités des administrations locales, Entre l'Europe et la décentralisation*, dir. J.-C. NEMERY et S. WACHTER, DATAR, Ed. De l'Aube, 1993 ; Yves MADIOT, *Intercommunalité et aménagement du territoire, Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

³⁶ Charles ROULAND (pseudonyme d'un haut fonctionnaire tenu au devoir de réserve), « Intercommunalité : la transformation programmée d'un modèle », *Pouvoirs locaux* n° 71 I/2007, p. 26.

³⁷ Nicolas PORTIER, délégué général de l'Assemblée des communautés de France, « Essai de prospective intercommunale », *AJDA* 2007, p. 1871.

³⁸ Victor CHOMENTOWSKI, « L'intercommunalité sur un plateau », *Pouvoirs locaux* n° 73 II/2007.

ou d'élément para communal à celui d'échelon responsable local, c'est-à-dire celui de supra communal.

1 - La structuration de type para-communalité : l'intégration par incitation financière

L'intercommunalité s'est tout d'abord fondée sur un postulat : celui d'une coopération spontanée entre territoires. Ce dernier apparaît bien utopique, dans le sens où chaque décideur responsable d'un territoire, prendra avant tout sa décision dans le sens de l'intérêt du territoire qu'il représente. Faute de succès à ses prémices, on peut constater que l'incitation s'est faite par l'attribution de subventions ou de concours financiers qui jouent le rôle de signal à partir duquel les collectivités feront certains arbitrages quant au choix de se regrouper en communauté. A cet instant, les décideurs des collectivités ayant des besoins en investissement, connaissent les critères d'attribution des subventions ou concours accordés de la part des acteurs nationaux. Le mécanisme qui gouverne l'action des collectivités est alors un mécanisme d'incitation-orientation. Les collectivités gardent ici toute possibilité de choix dans leurs actions mais ceux-ci sont souvent guidés par la possibilité d'attribution d'une subvention, d'un concours. Ainsi les raisons de la progression de l'intercommunalité ne sont pas absentes de motivations liées à des considérations financières.

Deux lois ont particulièrement incité financièrement le développement de l'intercommunalité sur le territoire français. Il s'agit d'une part de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et d'autre part de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement ».

La loi sur l'administration territoriale de la République a été un puissant levier de réorganisation territoriale avec deux nouveaux EPCI à fiscalité propre, la communauté de communes et la communauté de villes, qui s'inscrivent dans une dimension politique et fédérative. La loi ATR va bouleverser le paysage intercommunal grâce, surtout, à des incitations financières et fiscales avantageuses par rapport au régime des communes seules ou des syndicats. A cet égard, la TPU³⁹, la TPZ⁴⁰ et la DGF⁴¹ apparaissent comme les trois principaux mécanismes d'incitation financière prévus par la loi ATR et se révèlent comme des catalyseurs de l'intercommunalité. « Cette mise en commun de l'impôt sur la richesse

³⁹ Taxe professionnelle unique.

⁴⁰ Taxe professionnelle de zone.

⁴¹ Dotation globale de fonctionnement.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

économique, représentant à peu près la moitié des ressources fiscales communales et constituait le fondement du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre »⁴².

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale constitue une étape supplémentaire dans le développement et l'organisation des EPCI, par une plus forte incitation financière. Cette loi modifie profondément l'organisation des structures à fiscalité propre telles la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine. A côté de mesures fiscales⁴³, la loi soutient la création des EPCI à TPU par des mesures financières qui assurent pendant cinq années aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes une DGF moyenne par habitant plus élevée que pour les autres structures. Les mécanismes d'incitation financière à la coopération intercommunale relèvent donc essentiellement du système d'attribution de la DGF, qui lie l'aide de l'Etat à l'intensité de l'effort d'intégration fiscale intercommunale.

Toutefois, certains EPCI ne doivent leur création qu'à l'opportunité de la manne financière qu'est la DGF et aux subtiles manipulations du mécanisme de l'intérêt communautaire pour permettre la préservation des attributions de chaque commune vidant ainsi de leur substance certains transferts de compétence par une définition *ad hoc* de l'intérêt communautaire. Certains EPCI étaient des « coquilles vides » permettant seulement aux élus de trouver des financements pour les dépenses de leur commune.

La coopération intercommunale a donc été marquée depuis le début des années 1990 par de profonds changements. Les lois de 1992 et de 1999 sont venues favoriser la mise en place d'une intercommunalité axée sur la mise

⁴² Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre, Philippe DALLIER, sénateur.

⁴³ En terme de ressource, la loi se caractérise par la volonté de développer la mise en commun de la taxe professionnelle. Ainsi, les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines devront obligatoirement s'engager dans la taxe professionnelle unique, comme facteur déterminant d'une plus grande égalité et d'une plus grande dynamique économique, sur le périmètre de l'EPCI. Les anciennes structures urbaines et les nouvelles communautés de communes conservent le choix d'un passage à TPU ou non. La loi du 12 juillet 1999 prévoit en plus deux mesures fiscales très attendues pour accompagner cette taxe professionnelle unique : la fiscalité mixte qui permet au groupement de voter des taux additionnels aux trois impôts ménages et la déliaison des taux en cas de baisse des impôts ménages votés par les communes membres.

en oeuvre de projets d'aménagement et de développement délaissant ainsi l'aspect fonctionnel autrefois privilégié par les SIVU, SIVOM. Une mutation a donc été opérée entre « une intercommunalité de services » et « une intercommunalité de développement » faisant qu'aujourd'hui l'intercommunalité porte tant sur des matières décisives pour le développement futur que sur le projet politique. Avec l'acte II de la décentralisation, une nouvelle étape est franchie dans le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Si le but est de parachever la couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre et à améliorer la cohérence de leurs périmètres, les moyens pour y parvenir visent à rendre plus rapide, plus effectif et plus facile l'exercice par les EPCI des compétences qui leur sont transférées par les communes, comme par exemple la simplification des relations financières et fiscales entre EPCI et communes membres. De plus, l'incitation à la définition de l'intérêt communautaire permet de garantir un exercice effectif par les EPCI des compétences qui leur sont transférées⁴⁴.

2 - La structuration de type supra-communalité : l'intégration par le changement d'échelle

Maintenir l'intercommunalité dans la catégorie juridique de l'établissement public permet de se prémunir contre la « menace » supra-communale qu'elle constitue, en la plaçant à un niveau inférieur à celui de la

⁴⁴ La loi du 12 juillet 1999, en étendant cette notion aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, et en prévoyant les modalités de sa définition, qui varient selon le type d'EPCI, lui a donné une nouvelle dimension. L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. La notion d'intérêt communautaire est apparue dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. La loi du 12 juillet 1999 opère une distinction entre, d'une part, les communautés de communes, et, d'autre part, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. L'article 164 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales introduit un délai maximal pour la définition de l'intérêt communautaire. (voir circulaire du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi liberté et responsabilités locales NOR/LBL/B/04/10075/C). Ce délai a été prorogé d'un an par l'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Ainsi, le délai pour définir l'intérêt communautaire est reporté au 18 août 2006 (voir circulaire du 21 décembre 2006 relative au bilan et aux perspectives de l'intercommunalité). A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'EPCI.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

commune dans l'échelle des structures administratives. Cela garantit aussi que la question de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct ne se posera et ne s'imposera pas d'un strict point de vue juridique⁴⁵.

Le maintien de cette opposition entre collectivité territoriale et établissement public relève en ce qui concerne les communes et les intercommunalités d'une « dichotomie purement artificielle »⁴⁶, d'un « décalage entre la dimension juridique et la réalité »⁴⁷, d'une fiction juridique qui n'a de sens que pour servir un compromis politique. En effet, la vision de l'intercommunalité a changé : « les structures intercommunales les plus importantes cessent d'être perçues comme issues de la réunion des volontés des communes-membres pour assumer ensemble des compétences. Elles deviennent l'expression d'un lieu de pouvoir représentant l'intérêt de la population du territoire concerné [...] ». « La réforme [en parlant de l'acte II] transforme la nature de la coopération intercommunale et confirme le déplacement du pouvoir, annoncé dans les textes antérieurs. À la logique de l'intercommunalité, se substitue une logique de « supra-communalité », qu'une partie de la doctrine n'hésite pas à qualifier de modèle fédéral. »⁴⁸

La forme juridique que prend l'intercommunalité, c'est-à-dire l'établissement public a changé, jusqu'à muter. Aujourd'hui, il ne répond plus en effet aux trois principes qui le fondent : le principe de rattachement institutionnel, le principe de spécialité et le principe de tutelle mais à ceux qui caractérisent le régime juridique d'une collectivité territoriale de plein exercice qui bénéficie d'un territoire, de la clause générale de compétences et de la libre administration de ses affaires.

En ce qui concerne le principe de rattachement, ce qui distingue la collectivité territoriale de l'établissement public, c'est que la première dispose d'un territoire qui lui est propre, qui fonde son existence, qui définit, légitime et limite l'exercice de ses compétences. L'établissement public, quant à lui ne se définit pas par rapport à un territoire, mais par rapport à une mission. Ce n'est pas un cadre géographique qui le fonde et

⁴⁵ A. de LAUBADERE, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissements publics et collectivité territoriale », *Mélanges Couzinet*, 1974, p. 411 et s.

⁴⁶ J. MONTAIN-DOMENACH, « Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2002, n° 12, p. 118 et s., v. p. 120.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 119.

⁴⁸ Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, Philippe DALLIER, *Bilan et perspectives de l'intercommunalité*, 2006.

qui justifie sa création, mais un cadre juridique : la ou les missions de service public qui lui sont confiées. Pourtant l'EPCI possède un territoire qui lui est propre et qui est à l'origine de la constitution du regroupement communal. Il constitue une réalité géographique. Ce territoire doit être « d'un seul tenant et sans enclave »⁴⁹ sauf exception⁵⁰. Sa cohérence est une des conditions de création de l'intercommunalité et peut également constituer une des raisons justifiant le refus préfectoral de prendre un arrêté de création⁵¹, alors même que les autres conditions de création sont remplies et que la majorité qualifiée des communes a été réunie. La définition du

⁴⁹ La loi n° 1999-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a introduit la règle générale selon laquelle le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doit délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

⁵⁰ Les enclaves ou les discontinuités constatées avant la publication de la loi du 12 juillet 1999 peuvent dans certains cas subsister. Ces exceptions concernent les communautés urbaines et les communautés de communes créées avant la publication de la loi, de même que les communautés de communes issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes, ainsi que les communautés d'agglomération issues de la transformation d'une communauté de villes lorsque le périmètre de ces établissements publics de coopération intercommunale préexistants n'était pas d'un seul tenant et sans enclave. Le Conseil d'État a par ailleurs précisé « qu'une communauté de communes discontinuée créée avant la publication de la loi du 12 juillet 1999 ne peut étendre son périmètre qu'en continuité avec le périmètre existant et sans création de nouvelle enclave » (CE, 11 décembre 2000, communauté de communes du Pays d'Issoudun). Au sens de la jurisprudence précitée, cette procédure ne doit cependant pas contribuer à créer de nouvelles enclaves ou accroître la discontinuité territoriale existante. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a, dans son article 175, codifié à l'article L. 5211-18 du CGCT, apporté une exception à cette règle mais de portée limitée. En effet, cet article autorise l'adhésion de communes à un EPCI à fiscalité propre, nonobstant le fait que cette adhésion puisse avoir pour conséquence de créer une discontinuité ou de créer une enclave, dans la seule hypothèse où cette situation résulte du refus d'une commune isolée de participer au groupement. De plus, la circulaire du 23 novembre 2005 demande au préfet d'élaborer, en association avec les élus, un schéma d'orientation de l'intercommunalité dans chaque département afin d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale.

⁵¹ Lorsqu'il est saisi de délibérations de communes demandant la création d'un EPCI, le représentant de l'Etat dans le département a la faculté de ne pas y donner suite (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 25 juin 2001, n° 97BX01988, Communes du Port et autres). Il doit en effet étudier la pertinence du périmètre qui constitue un élément fondamental d'appréciation de la viabilité du projet. Le périmètre pertinent est celui dans lequel l'EPCI pourra exercer efficacement les compétences dont il est investi. Ce périmètre doit être d'un seul tenant et sans enclave pour les EPCI à fiscalité propre.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

territoire est la première étape dans la procédure de création de l'intercommunalité, par le biais de l'arrêté préfectoral de délimitation du périmètre. Ce territoire intercommunal est d'autant plus une réalité qu'il se confronte à la notion de population, en tant que condition de création de l'intercommunalité, dans deux des trois formules d'EPCI proposées par le législateur : la communauté d'agglomération⁵² et la communauté urbaine⁵³. Ce territoire se constitue autour d'un noyau central : une ville centre pour la communauté d'agglomération, une métropole régionale pour la communauté urbaine. Ce territoire existe enfin, dès lors que l'intercommunalité apparaît fondamentalement comme un territoire vécu, un espace de solidarité, de relations socio-économiques et au regard des nouvelles mobilités géographiques de la population, et constitue un nouveau maillage territorial voulu par le législateur, pour remédier à l'émiettement et à l'inadaptation de la carte communale.

En ce qui concerne le principe de spécialité⁵⁴, ce qui caractérise la catégorie juridique de l'établissement public, par opposition à la compétence générale dont dispose la collectivité territoriale, c'est que ses compétences sont définies limitativement lors de sa constitution : l'établissement public ne peut exercer qu'une ou plusieurs missions de service public définies par son acte institutif sans pouvoir l'outrepasser. La collectivité territoriale quant à elle, outre les compétences que l'Etat lui a spécifiquement transférées, « règle par ses délibérations [le Conseil municipal] les affaires de la commune »⁵⁵. André de Laubadère précise ainsi que « les attributions d'un établissement public, même si elles ne se réduisent pas à la gestion d'un seul service public, sont en principe centrées autour d'un objet qui leur confère sinon unicité, du moins unité »⁵⁶. Or, l'EPCI, tel qu'il est actuellement conçu par le législateur, semble détenir à l'inverse une compétence générale, à l'identique d'une collectivité territoriale. D'une part, la liste variée des compétences attribuées aux intercommunalités concerne tous les aspects de

⁵² La communauté d'agglomération doit regrouper des communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants.

⁵³ La communauté urbaine doit regrouper des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants.

⁵⁴ L'EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale).

⁵⁵ Article L2121-29 du code général des collectivités territoriales.

⁵⁶ A. de LAUBADERE, préc., p. 429.

l'action publique et du développement local⁵⁷. D'autre part, la détermination d'un certain nombre des compétences exercées par les communautés dépend de la notion d'intérêt communautaire. Or, si pour les communautés de communes ce sont les communes qui déterminent, à la majorité qualifiée de leurs Conseils municipaux l'intérêt communautaire⁵⁸, dans le cas des communautés d'agglomération⁵⁹ et des communautés urbaines⁶⁰, c'est le conseil de la communauté qui définira la compétence. L'organe délibérant de l'EPCI est libre de déterminer l'étendue et le domaine de ses compétences, d'autant que le législateur n'a apporté aucune précision, aucun élément objectif permettant d'encadrer éventuellement les conditions de cette détermination. Il s'agit ici, indiscutablement, d'une atteinte expresse au principe de spécialité, et de la consécration « d'un véritable niveau d'administration »⁶¹, qui évoque forcément la clause générale de compétences fondée sur la notion d'affaires « d'intérêt local ».

En ce qui concerne le principe de tutelle, les EPCI doivent être subordonnés aux communes. Or, les intercommunalités témoignent au contraire d'une grande autonomie, au point qu'on peut légitimement se demander si les communes maîtrisent encore le processus intercommunal. Les communes manifestent leurs volontés et sont à l'initiative des EPCI. Toutefois, le préfet peut non seulement refuser la création d'une intercommunalité qui ne lui paraît pas pertinente contre la volonté des communes, mais il peut également devancer les communes en initiant le processus de création. Il faut ajouter que la loi de 1999 a considérablement réduit la marge de manœuvre et la liberté de choix des communes en interdisant l'adhésion à plusieurs EPCI à fiscalité propre, en réduisant le nombre de formules d'intercommunalité et en posant des conditions de création plus strictes en matière de seuils démographiques, d'existence d'une ville centre et de cohérence du territoire. Quant aux conditions de fonctionnement des communautés, elles échappent de plus en plus à la volonté et au contrôle des communes. Les compétences sont pratiquement toutes fixées par le législateur et l'intérêt communautaire qui déterminera

⁵⁷ C'est bien entendu évident pour ce qui concerne les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, c'est aussi vrai, dans une moindre mesure, en ce qui concerne les communautés de communes.

⁵⁸ Article L5214-16-IV du code général des collectivités territoriales.

⁵⁹ III de l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁰ I de l'article L5215-20 du code général des collectivités territoriales.

⁶¹ G. GOUZES, *Rapport de la commission des lois à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale*, p. 72.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

l'essentiel des compétences exercées par les intercommunalités dépend, pour les formules les plus intégrées, de l'organe délibérant de l'EPCI. La fiscalité de l'EPCI est quasiment systématiquement imposée aux communes par le législateur. Enfin, les modifications statutaires de cet établissement, qu'il s'agisse du retrait de communes, de l'extension de périmètre, du transfert ultérieur de compétences ou de la transformation de l'EPCI, nécessitent toujours l'accord du conseil communautaire. L'unique maîtrise intégralement conservée par les communes est la désignation des conseillers communautaires. L'élection des membres du conseil communautaire directement par la population achèverait donc le processus d'autonomisation des intercommunalités.

Si les intercommunalités ne répondent plus à ces trois principes, rien ne justifie plus qu'elles appartiennent à la catégorie juridique des établissements publics. Le maintien des intercommunalités dans cette catégorie relève d'une fiction juridique, ne correspondant plus désormais à la réalité de la pratique intercommunale⁶². Dès lors, le législateur n'a plus d'autre choix que de procéder à la réforme du mode de désignation des conseillers communautaires, afin d'entériner le passage, dorénavant inéluctable, de l'intercommunalité à la supra-communalité.

Dans cette structuration, on se rapproche de l'intégration verticale en lieu et place d'une intégration horizontale comme vu avec la structuration de la para-communalité. Si l'incitation financière organisée par les lois ATR et Chevènement a été un levier à l'intercommunalité, elle a induit un foisonnement des EPCI. Au lieu de rationaliser les différentes mailles administratives et réaliser une meilleure adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels, la fragmentation prononcée des territoires et la diversité des structures intercommunales s'en est suivie. Ces éléments ont permis néanmoins un changement d'échelle qui peut être analysé comme une phase intermédiaire qui doit permettre de gouverner ces nouveaux territoires par un nouveau changement d'échelle faisant de l'intercommunalité un « chef de file ».

B - De la gouvernance à la collectivité « chef de file » : l'intégration d'un nouvel échelon du pouvoir local

⁶² André de LAUBADERE notait déjà en 1974 que « si, entre la communauté urbaine et les communes qui la composent, il fallait nécessairement choisir pour accorder la qualification de collectivité territoriale, c'est à la première qu'une vue réaliste amènerait à la décerner », préc., p. 437.

Le nouveau « design » institutionnel de l'intercommunalité doit répondre à un nouveau défi. Prisonnier de l'idéal de 1789 de faire coïncider trois types de territoires : les territoires fonctionnels, les territoires de la représentation politique et les territoires de l'administration, le changement d'échelle a tenté une superposition tout en créant à la fois un problème et une opportunité : le problème est comment gouverner, l'opportunité est un nouveau changement d'échelle. Nous allons voir que ce processus d'intégration est déjà en cours à travers la structuration de type gouvernance, mais encore faut-il qu'un dernier obstacle soit levé, celui de faire de l'intercommunalité un véritable décideur local reconnu juridiquement et politiquement, c'est-à-dire le consacrer pleinement comme une collectivité territoriale « chef de file ».

1 -La structuration de type gouvernance : l'intégration par le pilotage territorial

Le législateur ayant étendu les compétences communautaires, le pouvoir des communautés s'en est trouvé renforcé permettant l'émergence de véritables « gouvernements » locaux ainsi que « [...] la consolidation et l'intégration croissantes du « bloc territorial » que constituent les communes et leur communauté renvoyant à la question de fond de son ergonomie juridique, de ses formes de pilotage politique et de management administratif. Elle interrogera [la question] notamment le modèle de « gouvernance » des communautés [...] »⁶³, faisant ainsi en sorte que « l'intercommunalité peut constituer une réponse qualitativement nouvelle aux questions qui se posent en terme de structuration du territoire et de gouvernance locale [...] »⁶⁴

« Action ou manière d'organiser et de gérer »⁶⁵, le terme « gouvernance » a immigré du champ économique vers le champ politique par l'utilisation du lexique de la performance. Son usage s'est par la suite étendu au champ des relations internationales via le lexique de la Banque mondiale, pour finalement envahir le champ européen à travers le livre

⁶³ Nicolas PORTIER, « Essai de prospective intercommunale », *AJDA* 2007, p. 1871.

⁶⁴ M. Pierre-Jean ROZET, Rapport du Conseil économique et social; *Communes, intercommunalités, quels devenir ?*, 2005.

⁶⁵ Philippe DUJARDIN, *Les temps de la gouvernance. Considérations sur les usages d'un terme « à la mode »*, septembre 2007 ; Millénaire Centre Ressources Prospectives du Grand Lyon.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

blanc de la gouvernance européenne⁶⁶ et la charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Ce terme de gouvernance est apparu dans le lexique des discours des autorités étatiques françaises à la fin des années 1990. C'est un appel à une nouvelle approche du rapport entre fait national et fait local. À une relation d'opposition, révolue, est censée succéder une relation fructueuse, opérant sous le signe de la démocratie locale, de la démocratie de proximité. Définie comme « la constitution de formes de concertation, institutionnalisées ou non, de groupes d'intérêt divers en vue de fournir des biens qu'une action exclusivement privée ne pourrait offrir »⁶⁷, la gouvernance se distingue de « gouvernement » qui reste associé dans la langue française à « une forme organisée, rationnelle et cohérente »⁶⁸ et ne présuppose pas « l'autonomie complète du pouvoir local »⁶⁹.

A travers la notion de gouvernance, la problématique de la coopération est, d'une façon générale, devenue centrale dans l'ensemble des analyses du gouvernement et du management des territoires. Ainsi la gouvernance ne se comprend et ne s' imagine que sur un territoire. Pour Joseph Carles, à l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques.

⁶⁶ Il précise dans sa version finale du 25 juillet 2001 que la gouvernance européenne désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. Ces cinq principes de la bonne gouvernance renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité. À l'échelle des institutions européennes, l'introduction de la notion de « bonne gouvernance » est justifiée par une préoccupation de renforcement de la légitimité des institutions. Cet accroissement de la légitimité est attendu de la mise en oeuvre d'une culture de la consultation, du dialogue, du partenariat.

⁶⁷ A. HARDING, « Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative », p. 477, *Gouvernement local et politiques urbaines*, sous la direction de S. BIAREZ et J.Y. NEVERS, CERAT, 1993.

⁶⁸ P. LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique* p. 59, vol. XLV, n° 1, 1995.

⁶⁹ J. LECA, préface de l'ouvrage *Le gouvernement des villes*, Descartes & Cie, 1997, p. 19.

C'est alors dès la naissance de l'intercommunalité que l'on peut observer ce phénomène d'intégration de l'institution par la gouvernance qui l'ancre dans un territoire lors de sa délimitation, lui donne vie grâce aux acteurs locaux lors de la définition de la structure de gouvernance, lui donne des principes de répartition des compétences et des pouvoirs à travers la définition de l'intérêt communautaire et une autonomisation par le passage à une fiscalité propre largement encouragée voire imposée par l'Etat. Ces éléments interviennent simultanément dans des dispositifs formels qui structurent l'espace de négociation entre acteurs, et des mécanismes informels générateurs de confiance qui stabilisent l'espace de discussion. Fondamentalement, les décisions relatives à l'élaboration du cadre décisionnel s'inscrivent dans un management visant à animer une structure ayant en charge de nouveaux intérêts collectifs, cherchant à stabiliser les relations intercommunales pour permettre aux élus de dépasser le cadre communal souvent fonctionnellement inadapté tout en tentant de préserver au mieux leurs intérêts. Ce dernier point rappelle également que ces négociations tendent à conforter la structure intercommunale comme nouveau lieu de pouvoir local. Elle rappelle par ailleurs qu'au-delà de la construction d'un nouvel échelon local, le principal défi managérial demeure le maintien d'une coopération entre des maires aux intérêts parfois divergents. C'est dans ce sens que l'on peut qualifier la structure intercommunale comme un lieu de densification politique. L'intercommunalité permet d'éviter « l'éclatement politique local » et le « polycentrisme local ». Elle est un niveau efficient du pilotage de la stratégie locale de développement durable des territoires où l'Etat se contente de l'accompagner en rationalisant son action par un cadre juridique national complété par un cadre juridique départemental tel le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité.

Pour autant, si « l'acte II » a été marqué par des dispositions importantes de nature constitutionnelle et législative dont l'objet portait sur les ressources et les compétences des collectivités territoriales et, *in fine*, sur la reconnaissance du principe de la décentralisation et la mise sous contrôle du juge constitutionnel de son exercice, le traitement de ces questions n'a pas mobilisé le vocabulaire de la gouvernance, mais a néanmoins ouvert une autre possibilité : faire de l'intercommunalité une collectivité « chef de file ».

2 - La structuration de type « chef de file » : l'intégration par la hiérarchie

« Désormais intégrée dans notre constitution par la révision de 2003, la notion de « chef de file » doit permettre de confier à l'intercommunalité des

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

missions d'autorité organisatrice « dans des grands blocs cohérents de politiques publiques »⁷⁰.

Dans cette structuration de type « chef de file », un acteur supra-local est explicitement désigné afin de remplir le rôle de coordination des acteurs. La différence fondamentale entre cette structuration et celle de type supra-communal est qu'ici un des acteurs est habilité plus ou moins temporairement sur un champ plus ou moins précis à mettre en oeuvre des actions communes et à arbitrer en cas de litiges. Il n'y a pas dessaisissement des collectivités de base de leurs compétences mais cela permet à l'acteur supra-local de posséder une capacité d'arbitrage par un mandat d'autorité clair dans un cadre déterminé plus ou moins limitativement. Une structuration de type « chef de file » permet de définir et de partager clairement les responsabilités et les compétences.

Cette structuration est celle qui a émergé le plus récemment et qui nous semble la plus révélatrice de la volonté de mettre en place des dispositifs rendant possible l'intégration de l'intercommunalité au rang de collectivité territoriale. La notion de collectivité « chef de file » a été mise en avant par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, sous l'impulsion du Sénat. L'article 65 de cette loi prévoit qu'une loi de clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales devrait définir « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de « chef de file » pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales ». La LAODT⁷¹ envisageait deux manières de désigner le « chef de file » : soit directement, la future loi désignant la collectivité « chef de file » par groupes de compétences ; soit indirectement, la future loi se bornant à élaborer un cadre précis pour l'exercice de ce rôle de « chef de file » et pour le choix de celui-ci sans spécifier de collectivité explicitement afin d'adapter cette responsabilité aux réalités locales. La loi de clarification des compétences ne fut jamais votée, de sorte que la notion de « chef de file » n'a toujours pas reçu de traduction législative, donc pas de définition « officielle ». On ne retrouve aucune référence de cette notion de « chef de file » dans la loi relative à l'aménagement et le développement durable du territoire.

⁷⁰ *Pour un « agenda 2015 » de l'intercommunalité*, Livre blanc de l'Assemblée des communautés de France, p. 6, octobre 2007.

⁷¹ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua.

Pourtant, dans des contextes impliquant un nombre croissant de collectivités, l'action commune de ces collectivités peut gagner en cohérence et en efficacité par la mise en place de véritables solidarités et complémentarités. Ainsi, dans son rapport parlementaire d'information intitulé « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », le sénateur Michel Mercier déclare que « la notion de chef de file peut contribuer à assurer une plus grande cohérence des actions communes ainsi conduites »⁷².

Il a fallu attendre la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dans son article 102, pour voir confié à la région un rôle dynamique en matière d'aides aux entreprises, en faisant d'elle l'autorité coordinatrice des actions menées en la matière, tandis que les communes, les départements et les groupements sont associés par le truchement de conventions à ces actions⁷³. Ce n'est qu'avec la loi constitutionnelle de mars 2003 qui permet au législateur de donner à une collectivité l'autorisation d'organiser les modalités de l'action commune à plusieurs collectivités, que la notion est apparue mais sans que toutefois le terme de « chef de file » ne soit explicitement repris.

En effet, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, première étape de l'acte II de la décentralisation, précédant l'étape législative dont procède la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a posé à cet égard des principes contradictoires tels que ceux énoncés aux alinéas 2 et 5 de l'article 72 modifié. Le nouvel article 72 alinéa 2 prévoit en effet que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon », traduisant ainsi le principe de subsidiarité et réactualisant le principe de répartition par blocs de compétences. Toutefois, l'alinéa 5 précise que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune », ce qui signifie qu'une collectivité « chef de file » organisera la coopération entre les différentes collectivités territoriales concernées par une compétence partagée, trahissant ici à la fois le principe de subsidiarité et l'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales posée quelques lignes plus haut :

⁷² Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*; Rapport d'information 447 tome 1 (1999-2000) ; Mission commune d'information.

⁷³ Articles L. 1511-2, article L. 1511-3 L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel, n'ayant pas été saisi de la loi, n'a pas eu à se prononcer sur cette disposition.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». L'action intercommunale se mettra donc en place soit par voie contractuelle, ce qui implique un partage de la décision et une collaboration financière, soit par voie institutionnelle, en mutualisant les moyens et en réalisant de façon solidaire des projets et des services communs.

L'intercommunalité a permis depuis, d'assurer la mise en cohérence à la bonne échelle des différentes politiques conduites localement : développement économique, transport, services environnementaux et logement. Elle apparaît comme fortement engagée dans les politiques locales et particulièrement en milieu urbain. Ceci la met en position de négocier la territorialisation des politiques nationales avec l'Etat et l'ensemble de partenaires et acteurs locaux impliqués du fait de leurs compétences dans des matières clefs : développement économique, protection de l'environnement, de cohésion sociale et d'habitat, de politique de la ville. Ces politiques s'organisent alors, en étroite collaboration, en complémentarité ou subsidiarité avec les communes membres. La communauté apparaît alors, comme une échelle pertinente pour la réflexion, la mutualisation, la transversalité des actions.